AVIS
N°19/2019

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget

Saisine relative à l'avant-projet de loi du pays portant modification des livres II et III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie (assurance automobile)

Présenté par :
La vice-présidente :
Mme Françoise KERJOUAN
Le rapporteur :
M. Jean SAUSSAY
Dossier suivi par :
Mmes Julie VASSALLO, chargée d'études ainsi que Laetitia MORVILLE et Véronique NICOLI, secrétaires du CESE-NC.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 14 mai 2019 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un avant-projet de loi du pays portant modification des livres II et III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie (assurance automobile), selon la procédure normale.

La commission du développement économique de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. tableau en annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 19/2019

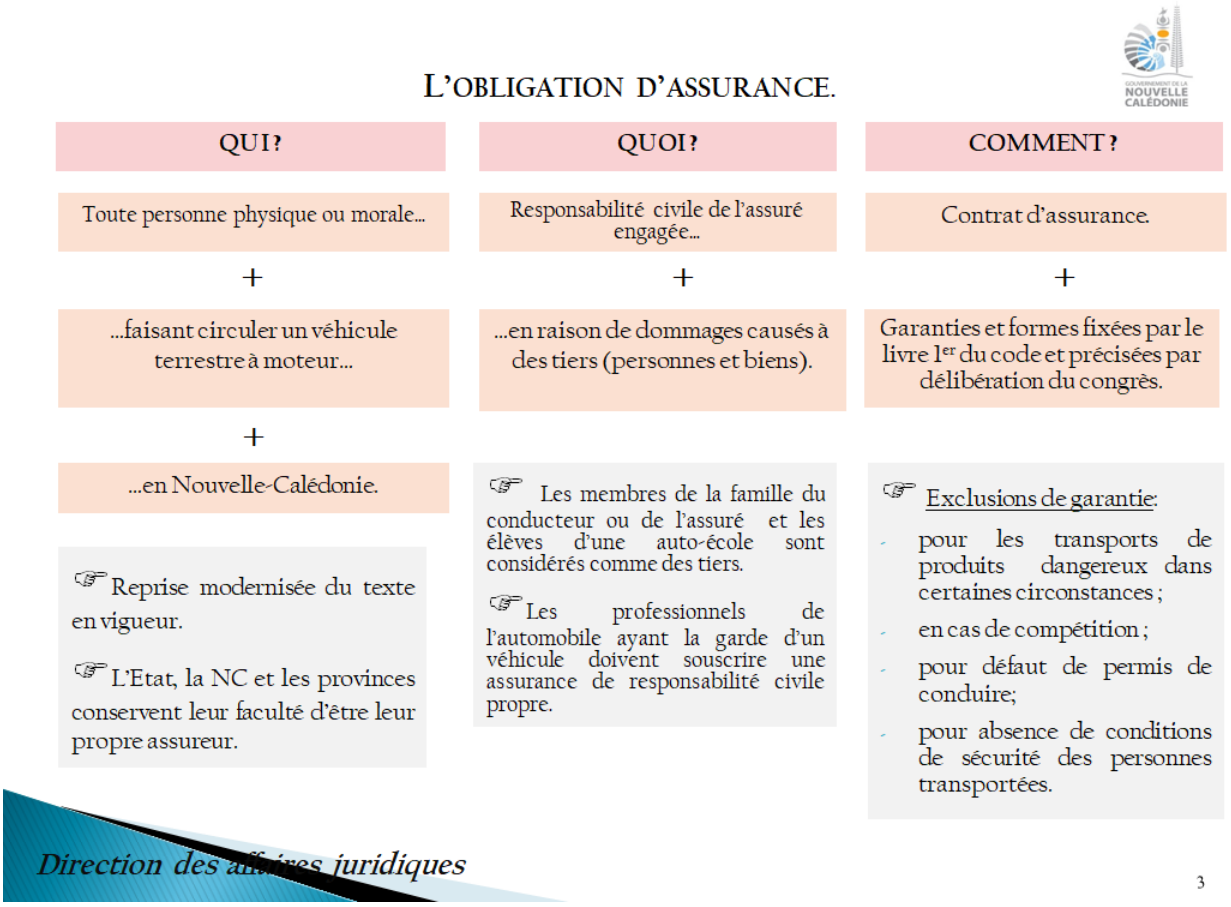
I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Cet avant-projet de loi du pays s'inscrit dans le cadre de la réforme globale du droit des assurances et porte plus particulièrement sur les parties II (assurances obligatoires) et III (entreprises d'assurance) du code idoine.

Il vise principalement les dispositions relatives à l'assurance des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques, modifiant également à la marge des dispositions du code de la sécurité sociale. Trois axes principaux se dégagent :

1- L'obligation d'assurance[1] pour toute personne physique ou morale faisant « circuler »[2] un véhicule terrestre à moteur[3] en Nouvelle-Calédonie. Le périmètre de l'obligation n'est donc pas modifié par rapport à la réglementation actuellement en vigueur. Une rédaction modernisée de la délibération n° 394 du 15/12/1966 est proposée. Est maintenue la possibilité pour l'Etat, les provinces et la Nouvelle-Calédonie d'être leur propre assureur[4].

[1] *avec une exception en cas d'absence de sécurité des personnes transportées (ex : sans ceinture de sécurité, dans des bennes),*
[2] *article Lp 211-1*
[3] *Pour être considéré comme tel le véhicule doit être un « automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique sans être lié à une voie ferrée, ainsi que toute remorque, même non attelée.*
[4] *Ils demeurent cependant soumis aux obligations résultant de la loi Badinter*



2- L'indemnisation des victimes : afin de limiter la judiciarisation de la procédure, un dispositif issu de la loi dite « BADINTER »[5] de 1985 est proposé. Il favorise le mode transactionnel d'indemnisation des victimes.
Deux possibilités sont ouvertes, l'une à l'initiative de la victime, l'autre à l'initiative de l'assureur.
A l'initiative de la victime : celle-ci dépose auprès de l'assureur une demande d'indemnisation des dommages de toute nature.

- Si la responsabilité n'est pas remise en cause et l'ensemble des dommages est entièrement quantifiable, l'assureur est alors contraint de proposer une offre d'indemnisation (qui pourra être acceptée ou non par la victime) dans les 4 mois suivant la demande.

- Si la responsabilité n'est pas clairement établie ou les dommages ne sont pas entièrement quantifiables (exemple : en cas de longue convalescence ou de reconstruction de la personne), l'assureur dispose alors de 4 mois pour indiquer de manière motivée les raisons pour lesquelles il n'est pas en mesure de d'évaluer le périmètre des dommages et de proposer une offre d'indemnisation.

[5] *https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068902&dateTexte=20100114*

L'INDEMNISATION DES VICTIMES.

Premier délai d'offre d'indemnisation : Faculté à l'initiative de la victime

Accident impliquant le véhicule assuré + victime de dommages de toute nature

ACCORD sur la responsabilité.
+
Dommage entièrement quantifié.

REJET de la responsabilité.
OU
Dommage non entièrement quantifié.

4 MOIS

Demande d'indemnisation de la victime

4 MOIS

OFFRE D'INDEMNITÉ de l'assureur

RÉPONSE MOTIVÉE de l'assureur.

- Refus pour absence de responsabilité,
- Courrier d'attente...

Projet de transaction

Direction des affaires juridiques

5

Second délai d'offre d'indemnisation: Obligation à la charge de l'assureur

Accident impliquant le véhicule assuré + victime de dommages à la personne

10 MOIS

OFFRE D'INDEMNITÉ faite par l'assureur à la victime

OFFRE DÉFINITIVE
Si l'état de la victime est consolidé
(= la victime est totalement rétablie ou ses lésions ont pris un caractère permanent)

OFFRE PROVISIONNELLE
Si l'état de la victime n'est pas consolidé ou si l'assureur N'EST PAS INFORMÉ dans les 3 mois de l'accident de la consolidation de l'état de la victime.

10 MOIS

- En cas de décès, l'offre d'indemnité est adressée aux héritiers de la victime.

6 MOIS

L'assureur est INFORMÉ de la consolidation de l'état de la victime.

OFFRE DÉFINITIVE

Projet de transaction

Direction des affaires juridiques

6

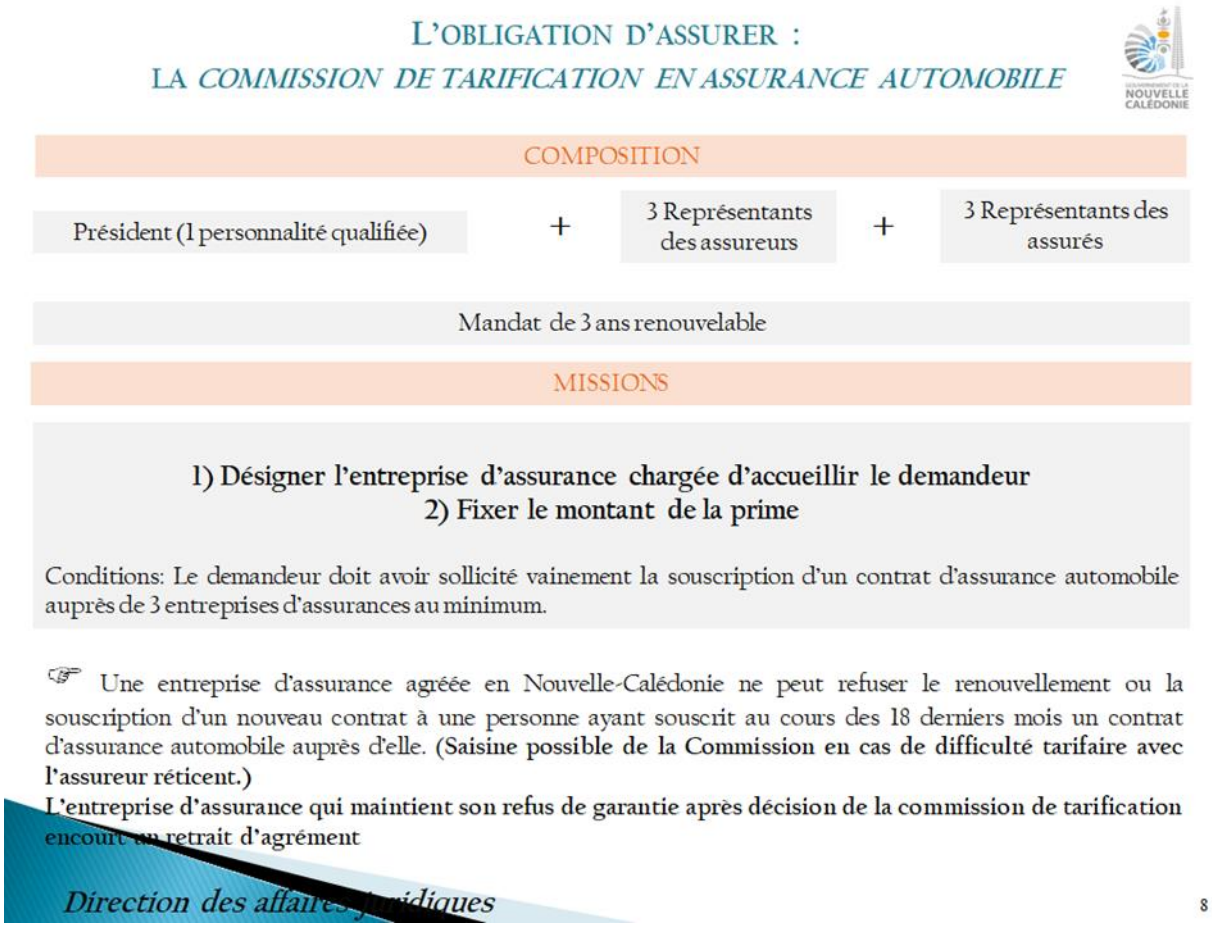
La victime pourra également bénéficier d'un second dispositif qui lui concerne uniquement les dommages à la personne. Dans un délai de 10 mois à partir de la date de l'accident, l'assureur fait une offre d'indemnité à la victime, soit de façon définitive si l'état de la victime est « consolidé » (à savoir stable et irréversible), soit de façon provisionnelle dans le cas contraire[6]. Une fois informé de la consolidation de l'état de la victime, l'assureur aura ensuite 6 mois pour faire une offre définitive.

Une offre d'indemnisation acceptée par la victime fait alors l'objet d'une transaction avec l'assureur.

Par ailleurs, une possibilité de forfaitisation des sommes dues à la CAFAT par les assureurs est ouverte. Le coût financier en cas d'accident grave n'étant en réalité connu qu'au bout de plusieurs mois voire années, jusqu'à maintenant l'indemnisation est réalisée en fonction des factures présentées par la CAFAT, prévenant la clôture de certains dossiers durant des années et impactant la gestion financière des compagnies d'assurance en matière de provision.

3- L'obligation d'assurer : les conducteurs ayant l'obligation de s'assurer en responsabilité civile pour les dommages causés à des tiers (personnes et biens), il est nécessaire que chacun puisse trouver à s'assurer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie. Une commission de la tarification en assurance automobile est créée. Elle a vocation à être saisie par le conducteur qui essuie au moins 3 refus d'assurance. Elle désignera alors l'assurance chargée d'accueillir le demandeur et pourra également fixer le montant de la prime.
En outre, une entreprise d'assurance agréée en Nouvelle-Calédonie ne pourra refuser le renouvellement ou la souscription d'un nouveau contrat à une personne ayant souscrit au cours des 18 derniers mois un contrat d'assurance automobile auprès d'elle. Si elle maintient son refus en dépit de la décision de la commission de tarification, son agrément pourra lui être retiré.

[6] *la victime ayant l'obligation d'informer l'assureur de son état et des évolutions*



Des sanctions adaptées au contexte calédonien et réfléchies en accord avec le parquet au vue des difficultés actuelles sont définies, à savoir une amende de 4ème classe concernant la peine principale ainsi qu'une peine complémentaire pouvant consister notamment en une suspension temporaire du permis ou en la confiscation du véhicule. De plus, pour le Grand Nouméa et Koné, l'immobilisation du véhicule avec mise en fourrière peut être ordonnée.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC ***selon la procédure normale***.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A- Sur la présentation générale de la saisine

Les membres de la commission déplorent de ne pas avoir eu transmission de la délibération d'application ainsi que des projets d'arrêté concomitamment à la saisine. En effet, de nombreux aspects ont vocation à être précisés (articles Lp 211-5, 7, 23 et 25) et ce sont dans les modalités de mise en œuvre de la loi que les difficultés peuvent apparaître. En outre, aucune étude d'impact n'a été présentée, pas plus que les retours d'expériences de l'application de la loi BADINTER en métropole.

Les conseillers soulignent l'absence de visas dans cet avant-projet, rappelant que ceci, doublé d'une écriture juridique relativement technique, ne facilite pas l'accessibilité à l'information et la compréhension pour les non spécialistes.

B- Sur l'obligation de s'assurer

Rappelant que ce projet de texte concerne les « *véhicules terrestres à moteur* », les conseillers estiment **qu'une définition plus exhaustive[7] devrait être proposée. Elle devrait notamment inclure les notions extensives retenues par la jurisprudence (recommandation n° 1)**. En effet, compte tenu de la diversification des engins motorisés, il parait essentiel de moderniser la définition initialement proposée par la loi Badinter. Ceci est d'ailleurs une demande réclamée au niveau national tant par les parlementaires que les juristes.
Il conviendra de bien préciser également que le terme « circuler » s'applique aussi bien sur la voie publique que sur du foncier privé ou coutumier. Ce qui signifie que tous les véhicules terrestres à moteur, y compris ceux utilisés sur des terres privées, devront être assurés. Cela concerne donc aussi bien la trottinette électrique dans l'allée de sa maison que le quad sur la propriété d'élevage ou le gyrobroyeur tracté dans le champ. La jurisprudence établit également qu'un véhicule même stationné est considéré comme en circulation.
Le périmètre de la loi du pays devra faire l'objet d'une large information auprès du public. En effet, l'obligation d'assurance de tout véhicule terrestre à moteur n'est pas toujours comprise et l'impact financier, en cas d'accident, d'un défaut d'assurance doit être expliqué.

La notion de personne dont la responsabilité civile peut être encourue devrait être clairement établie : s'agit-il du propriétaire du véhicule ? Du locataire (dans le cas d'une location longue durée ou d'une location avec option d'achat) ? Du conducteur ? Du gardien ?

Les conseillers constatent que la règlementation sur le contrat de l'assurance automobile est en cours de réforme et espèrent que l'entrée en vigueur de la présente loi du pays sera concomitante de cette réforme attendue.

C- Sur la procédure d'indemnisation

La procédure est calquée sur celle mise en place par la loi Badinter. Celle-ci a permis une bien meilleure prise en charge des indemnisations des victimes. Aussi les conseillers saluent la mise en place de la procédure.
Cependant, le retour d'expérience de la loi Badinter a montré plusieurs difficultés :

- l'évaluation et l'indemnisation des dommages corporels sont extrêmement disparates, selon qu'il y a transaction ou jugement, et selon le lieu de résidence de la victime ;
- l'impartialité des expertises médicales n'est pas toujours garantie ;

[7] *à savoir « automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique sans être lié à une voie ferrée, ainsi que toute remorque, même non attelée »,*

- les assureurs restent mieux formés et informés que les victimes, déséquilibrant le rapport entre eux.

Aussi les conseillers proposent que chacun de ces trois points fasse l'objet d'une attention particulière dans la loi du pays (recommandation n° 2).

C- 1- Evaluation et indemnisation des dommages

La loi BADINTER prévoit des dispositions de publication des indemnités fixées par les jugements et les transactions. C'est le FIV (fichier des indemnités allouées aux victimes d'accidents de la circulation) qui remplit ce rôle de recensement[8]. Le présent projet de loi du pays prévoit, dans son article Lp 211-23, que les assureurs « rendent compte, dans une publication, des indemnités fixées par les jugements et les transactions. »
Plusieurs questions se posent :

- quelle est la fréquence de cette publication ?
- Comment les victimes auront-elles accès à l'information ?
- L'anonymat des victimes indemnisées peut-il être garanti ?
- Les données seront-elles analysées au regard des pratiques en métropole ?
- Quel est le contrôle des pouvoirs publics ?

C- 2- Impartialité des expertises médicales

Dans l'évaluation des dommages corporels, et sans mettre en doute la probité des médecins, il peut exister des conflits d'intérêts, notamment lorsque le médecin conseil de la victime travaille, par ailleurs, pour l'assureur de la partie adverse. Ce d'autant que seuls 3 médecins sont pour l'heure formés à l'expertise en Nouvelle-Calédonie. De plus, les délais pour obtenir un rendez-vous peuvent par conséquent se révéler très longs, alors que les assureurs ne peuvent faire une proposition d'indemnisation sans ces retours.
De même, l'intervention des experts automobile, certes dont cet avant-projet ne traite pas, peut se révéler longue et leurs missions mal définies
Dès lors, les conseillers jugent nécessaire, d'une part, de former d'avantage d'experts tant médicaux qu'automobiles, et d'autre part, de définir clairement leurs missions (recommandation n° 3). Ils insistent sur la nécessité, pour les experts médicaux, de faire connaître le nom des compagnies d'assurance pour lesquelles ils travaillent. **De même, les compagnies d'assurance devront communiquer aux victimes les noms des médecins avec lesquels elles travaillent régulièrement (recommandation n° 4).**
Les conseillers demandent également la communication auprès de l'assuré des comptes rendus établis par les divers experts [9] (recommandation n° 5).

---

[8] *Le site https://www.victimesindemnisees-fvi.fr permet une consultation des cas correspondant à la situation de la victime. Celle-ci peut ainsi avoir une meilleure idée des indemnisations déjà accordées et donc des possibilités qui s'ouvrent à elle. Le site propose également des rapports annuels présentant des éléments statistiques et rappelle la nomenclature des postes de préjudice (dite Nomenclature Dintilhac). Ce fichier ne comporte pas de dossiers relatifs à des victimes en Nouvelle-Calédonie.*

[9] *Bien qu'une obligation de transmission par l'assureur soit prévue sur simple demande de l'assuré des expertises –article Lp 211-11*

C- 3- Rééquilibrer les rapports entre assureur et victime

Les victimes doivent être parfaitement informées de leurs droits. **Les conseillers préconisent d'imposer la production de fiches pratiques, d'aide aux victimes par les assureurs (recommandation n° 6)**, fiches préalablement validées par les pouvoirs publics
Elles devront présenter, en termes compréhensibles par le grand public, la procédure, qu'elle soit transactionnelle ou judiciaire, notamment le barème d'indemnisation et la nomenclature de référence, les coordonnées de tous les organismes concernés et celles des associations d'aide aux victimes, ainsi que toute information utile : possibilité de se faire communiquer le PV d'accident, communication du rapport sur les indemnités.

Les conseillers soulèvent de plus la question de l'identification des ayants droit en cas de statut coutumier.

En matière de processus transactionnel, les commissaires observent que le délai de rétractation prévu afin qu'une victime puisse dénoncer une transaction n'est que de 15 jours. Cela leur parait bien trop court, jugeant qu'elle n'a alors pas le temps matériel de se rapprocher des organismes susceptibles de lui apporter une aide où des éclaircissements (par exemple les associations, les services administratifs). **Ils proposent que ce délai soit porté à 3 mois (recommandation n° 7).**

Regardant le principe de forfaitisation des sommes dues à la CAFAT, les membres de la commission soulignent qu'a priori l'attache de la caisse n'a pas encore été prise de manière directe. Pourtant des discussions devront être menées avec les assureurs afin de déterminer des barèmes acceptables. Ceci pourrait se révéler chronophage et complexe car certains « process » ne sont pas informatisés au niveau de la caisse contrairement à la métropole (ex : la détermination des coûts en fonction des dégâts corporels).

D- Sur la commission de tarification en assurance automobile

Les conseillers émettent plusieurs observations, à savoir :

- pour le collège des assureurs, il ne leur parait **pas pertinent d'en désigner les membres en fonction du volume d'assurance,**
- les assureurs devraient avoir obligation **de signifier leur refus d'assurance par écrit** (tampon, courrier) **(recommandation n° 8)** afin que les administrés puissent fournir aisément la preuve des 3 refus requis préalablement à une saisie de la commission,
- **les associations œuvrant pour la défense des victimes devraient être représentées au sein de la commission (recommandation n° 9),**
- pour des questions de logistique (absences éventuelles) et compte tenu du caractère bénévole des associations, il serait préférable de **désigner par arrêté la personne morale plutôt qu'un représentant spécifique**

en son sein (recommandation n° 10).

- par soucis d'équité, les commissaires signalent qu'il sera important de **veiller à ce que l'attribution du « mauvais risque » soit faite sur l'ensemble des assurances agrées en Nouvelle-Calédonie, quand bien même elles ne seraient représentées que par un cabinet de courtage (recommandation n° 11)**.

Les conseillers s'interrogent sur la pertinence d'étendre les missions de cette commission, par exemple, au suivi statistique de l'accidentologie et des indemnités versées, à l'établissement d'indicateurs de suivi ou encore à l'élaboration d'une documentation à destination des victimes. Elle pourrait, de plus, gérer un fonds spécifiquement affecté à des actions de prévention et d'éducation, fonds alimenté par un prélèvement forfaitaire sur tous les contrats de véhicules à moteur.

E- Sur l'entrée en vigueur de la loi du pays :

Regardant la date d'entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2020, les commissaires s'interrogent sur sa pertinence au regard des questionnements soulevés supra notamment en matière d'accord préalable entre la CAFAT et les assureurs (ce qui inclut les maisons mères dont bon nombre ne sont représentés que par des entreprises de courtage) ainsi que la question de la production de la délibération et des arrêtés d'applications.
En conséquence, ils préconisent de subordonner son entrée en vigueur à celle de sa délibération d'application (recommandation n° 12).

F- Remarques diverses

Les conseillers s'interrogent sur le régime fiscal des indemnités versées, notamment lorsqu'il s'agit de rentes. **Ils demandent que soit précisé si l'accès à l'aide judiciaire est possible même dans le cas d'une recherche de procédure transactionnelle, si la victime souhaite s'appuyer sur les compétences d'un avocat (recommandation n° 13).**

Conclusion de la commission

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget émet un ***avis favorable*** à l'avant-projet de loi du pays portant modification des livres II et III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie (assurance automobile).

LE RAPPORTEUR	LA VICE-PRÉSIDENTE
Jean SAUSSAY	**Françoise KERJOUAN**

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à l'unanimité des** membres présents et représentés par **4 voix « POUR ».**

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°19/2019

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis ……** au présent avant-projet de loi du pays.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **X** voix « **favorable** », **X** voix « **défavorable** » et **X** « **réservé** ».

LA SECRETAIRE	LE 1er VICE-PRÉSIDENT
Rozanna ROY	Jean-Pierre FLOTAT

Annexe : RAPPORT N°19/2019

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
22/05/2019	- ***Madame Matcha IBOUDGHACEM,*** directrice des affaires juridiques (DAJ) accompagnée de ***monsieur Christian BELHOTE***, magistrat mis à disposition et ***madame Samantha VAMA***, chargée d'études juridiques, - ***Monsieur Cédric MULLER,*** chef du service de l'accompagnement des entreprises et ***madame Gloria TURBATTE,*** cheffe du bureau du contrôle des assurances à la direction des affaires économiques (DAE). - ***monsieur Emmanuel ROCHE,*** président du comité des sociétés d'assurance (COSODA), - ***Madame Virginie GODOT,*** vice-présidente du syndicat des courtiers en assurance (SCANC) en charge de l'assurance dommages.
23/05/2019	- ***Monsieur Gilles Vernier et Madame Françoise KERJOUAN,*** de l'association UFC Que Choisir de Nouvelle-Calédonie.
14/06/2019	- ***Monsieur Olivier GOYARD,*** vice-président de l'association « prévention routière Nouvelle-Calédonie ».
	Réunion d'examen & d'approbation en commission
Ont été sollicités et produit des observations écrites : - La direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie, - L'association Antinea. - ***L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.*** Par ailleurs, a également été sollicité et n'ont pas fourni de réponse : - La CAFAT.	
17/06/2019	***BUREAU***
19/06/2019	***SÉANCE PLÉNIÈRE***

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : Mesdames KERJOUAN, LINOSSIER et WALEWENE, Messieurs GOYETCHE, LEFEIVRE, POIROI, PONIA, SAUSSAY et WAMYTAN.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame KERJOUAN, messieurs POIROI, PONIA, SAUSSAY.

Étaient absents lors du vote : Madame LINOSSIER, Messieurs LEFEIVRE, BELLAGI, FLOTAT, GOYETCHE, LAVAL, OLLIVAUD et WAMYTAN.